

**LA PUBLICACION "FINANCIAMIENTO Y APOYO A LA
MICROEMPRESA" Y SU SIGNIFICADO**

Mirtha Olivares

Agosto, 1994

Proyecto Servicios Financieros
Ohio State University
y
Academia de Centroamérica
Costa Rica

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper reviews the book *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa* (Financing and promoting microenterprises), edited by Claudio González Vega and Tomás Miller Sanabria. The book reflects the dramatic changes in perspective and attitudes in the field of microenterprise financing that have taken place in the past decade. These changes are reviewed here. The emphasis is on the increasing role of NGOs as financial intermediaries and the more strict criteria to judge their performance.

LA PUBLICACION “FINANCIAMIENTO Y APOYO A LA MICROEMPRESA” Y SU SIGNIFICADO¹

Mirtha Olivares²

Si la Universidad del Estado de Ohio y la Academia de Centroamérica hubieran publicado un libro a finales de la década de los setentas o a principios de los ochentas, posiblemente tendría el mismo título, posiblemente incluiría en su índice los mismos trece temas de los trabajos presentados y quizás los mismos nombres de los autores. Lo único cuestionable sería si los lectores hubieran recibido en esa época los mismos conceptos y argumentos que se les comunica en esta segunda edición del *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa*, que hoy se presenta al público.

En el apoyo a la microempresa actúan e interactúan tres protagonistas: la microempresa misma, los canalizadores de los servicios de apoyo y los financiadores de este proceso. La microempresa continúa existiendo, mantiene sus características, sigue operando más o menos en las mismas condiciones, sus necesidades no han cambiado mucho, sus roles tampoco y su crecimiento como sector se ha sostenido. En el interés de la comunidad de los donantes internacionales y de los gobiernos ha habido altos y bajos, han entrado nuevos actores, han

¹ Conferencia dictada en San José, el 31 de marzo de 1993, con motivo de la puesta en circulación del libro *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa*, editado por Claudio González Vega y Tomás Miller Sanabria (segunda edición aumentada, San José: Proyecto Servicios Financieros, Ohio State University y Academia de Centroamérica, 1993). La publicación de este libro fue auspiciada por el Proyecto Servicios Financieros, ejecutado por Ohio State University y Academia de Centroamérica, con patrocinio del Gobierno de Costa Rica y la Agencia para el Desarrollo Internacional. Se conserva el estilo de la presentación oral.

² Consultora dominicana, ex-funcionaria de Acción Internacional, con amplia experiencia en el campo de la microempresa en América Latina. Las obiniones son las de la autora.

salido otros, pero ese interés continúa existiendo. Los proveedores institucionales de los servicios también siguen siendo más o menos los mismos (organizaciones privadas voluntarias/OPVs, uniones de crédito, organizaciones comunales, algunas cooperativas y otros), aunque con una incipiente intervención de entidades financieras formales; que más que intervención todavía podría denominarse interés.

En este escenario así presentado parecería que no ha habido grandes cambios. Si los actores siguen siendo los mismos, en una década de diferencia entre mi supuesto libro de principios de los ochentas y el que hoy circula: ¿por qué dudo que los contenidos de los trabajos seleccionados por la Universidad del Estado de Ohio y Academia de Centroamérica no serían los mismos? ¿Por qué Claudio González Vega o Tomás Miller o María Otero nos complican la vida hablándonos de esquemas financieros? ¿Es que no se trata de un enfoque social en el caso del trabajo de apoyo a la población más pobre de nuestros países? ¿Por qué Elizabeth Rhyne nos recomienda que no nos preocupemos tanto por los indicadores de impacto sobre los beneficiarios finales? ¿Qué hubo del mejoramiento de la calidad de la vida de los dueños de las microempresas?

Lo que sucede es que nos encontramos ante una de las más profundas etapas de cambio en el trabajo con la microempresa. De la misma manera que el mundo actual sufre grandes transformaciones, que los mercados mundiales buscan nuevos enfoques competitivos, tendiendo hacia la agrupación y desarrollando mecanismos de operación más eficientes, de igual forma los distintos sectores dinamizadores de nuestras sociedades buscan continuar jugando un papel significativo, adaptando inescapablemente nuevos esquemas.

En las décadas de los setentas y los ochentas posiblemente Aguilera, Chaves o yo misma hubiéramos tratado de lucirnos analizando la gran gama de donantes con que contaban las organizaciones privadas voluntarias que apoyan a la microempresa o hubiéramos estado muy satisfechos de generar una discusión sobre la adecuada dosis de crédito y de capacitación que las microempresas necesitan. Y es que estos eran parte de los temas de vanguardia en el mundo en desarrollo.

En los primeros ocho a diez años de trabajo en Latinoamérica con el sector microempresarial (aproximadamente hasta 1983), se desarrolló lo que puede denominarse como la primera etapa de trabajo. Los principios que guiaban la labor de los programas eran caritativos o sociales, por lo que la temática más pertinente se relacionaba con los subsidios a la población meta y a las propias organizaciones de apoyo, los servicios dirigidos, las metodologías para llegar a la clientela y, en el mejor de los casos, entre las organizaciones líderes, algunos aspectos relacionados con el costo de los servicios. En realidad, los aspectos financieros de las entidades se medían en base a su capacidad para acceder a los fondos de los donantes. A la población meta se le denominaba “beneficiarios” y hubo algunos avances para entender las características de la microempresa (Otero).

En la segunda etapa de trabajo con el sector (1983-1988), el tamaño de los programas comenzó a cobrar importancia. Los programas líderes atendían a varios miles de clientes, por lo que las entidades se vieron forzadas a diversificar sus fuentes de fondos. Rodrigo Chaves nos habla en su capítulo sobre las distintas fuentes de financiamiento utilizadas históricamente. Debido al rápido crecimiento y a la falta de recursos, ésta es la época cuando se inician las primeras relaciones entre las OPVs y los bancos comerciales, más para pedir préstamos

pequeños o abrir cuentas, que para aprovechar el potencial de todos sus mecanismos (Rhyne y Otero profundizan en este tema).

La incipiente masificación creó una nueva generación de programas abanderados del “minimalismo”, es decir, los que propugnaban por la provisión de los menos servicios posibles para poder crecer, llegando algunos a concentrarse sólo en el servicio crediticio, en contraposición con los programas “desarrollistas”, que se enfocaban en la prestación de servicios integrados (González Vega). A la población meta se le denominaba “usuarios” o “prestatarios” y se empezó a hablar de la permanencia de los programas, pero ésta se medía en términos de autosuficiencia operativa. Programas como ADEMI en la República Dominicana y Acción Comunitaria del Perú eran calificados como “los agiotistas del desarrollo” en sus respectivos países, porque cobraban tasas de interés parecidas a las comerciales. Es interesante que aun cuando muchas de las economías latinoamericanas experimentaban períodos de elevada inflación, los costos financieros no importaban tanto, porque los programas estaban fuertemente subsidiados. Sin embargo, esta etapa aportó grandes avances en el trabajo con la microempresa, a tal punto que motivó el interés de participación de los gobiernos y de donantes no tradicionales. De hecho, en este período se ubica el denominado *boom* de la microempresa. La visión panorámica sobre los programas de Costa Rica que nos ofrecen Ronulfo Jiménez y Tomás Miller es representativa de la gran variedad de enfoques que confluyeron en esta etapa.

La última y tercera etapa se inicia al final de la década de los ochentas y llega hasta el presente. Está caracterizada por un fuerte énfasis en la expansión de los programas; las metas de los programas líderes alcanzan los cien mil usuarios y ahora a la población meta se les llama “clientes”. La composición de la cartera ve disminuir fuertemente los recursos donados y

aumentar la proporción de los préstamos bancarios (Drake y Otero). Esto ha forzado a los programas a buscar más eficiencia, a preocuparse mucho más por sus políticas de recuperación, a buscar maneras de reducir los costos operativos, a contratar personal más especializado y más orientado a las finanzas (en contraste con los tradicionales trabajadores sociales y profesionales recién graduados típicos de las OPVs). Ahora ya no basta la autosuficiencia operativa; se hace imprescindible comprender y manejar el verdadero significado de la autosuficiencia financiera. Esta etapa genera los grandes desafíos del presente y señalarnos esta problemática es justamente la tarea que asumieron los editores de este libro, apoyándose en los autores de los trabajos seleccionados. Revisemos juntos algunos de los aspectos más pertinentes.

La OPVs, las cuales han constituido los principales proveedores institucionales de servicios a las microempresas, nunca antes habían sido tan cuestionadas como en el presente. En la década pasada ganaron un amplio reconocimiento por sus aportes a la atención del sector microempresarial: llegaron a zonas geográficas donde nunca antes habían llegado los programas gubernamentales; desarrollaron metodologías para atender al sector; iniciaron algunos vínculos entre la economía informal y la formal, tímidos, pero importantes; llamaron la atención sobre el rol macroeconómico de la microempresa, entre otros aportes. En la actualidad son objeto de fuertes críticas, incluso por parte de sus mismos auspiciadores. Son muchos los fracasos que ya existen y muy frecuentes las crisis en programas que en sus inicios fueron exitosos, pero que han sido incapaces de sostener ese éxito.

Con una drástica reducción de los flujos de recursos donados y una creciente necesidad por movilizar recursos de los mercados financieros nacionales, es de esperar que los enfoques con los que se evalúa a las OPVs hayan cambiado. A su vez, para estas organizaciones, una de

las implicaciones más negativas de las recientes evaluaciones, que utilizan nuevos criterios, es que ya no tienen posibilidades de acceder a recursos regalados, como los de la USAID, o de participar en programas importantes, como los proyectos globales del BID en algunos países, como es el caso de Costa Rica. En cierta forma, las OPVs han sido víctimas de su propio éxito (Christen).

Revisaremos algunas de las razones sobre el por qué de las más contundentes críticas a las OPVs. Un número importante de estas organizaciones todavía persiste en operar bajo las características descritas de la primera etapa de trabajo, es decir, la que corresponde a la década de los setentas. En una reciente evaluación llevada a cabo en varios países latinoamericanos, sólo un programa de microempresa (la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo) estaba cobrando una tasa de interés adecuada para cubrir sus costos totales, los que necesariamente deben incluir el impacto de la inflación. Esto implica una gran debilidad por parte de las OPVs para generar un proceso de aprendizaje acerca de y por sí mismas. El trabajo con la microempresa lleva ya muchos años y esta lección se aprendió desde hace más de una década.

Debido a que todavía no tienen una verdadera cohesión como sector de entidades ni procesos internos de auto-evaluación efectivos, es de esperar que esta situación continúe. En realidad, la experiencia empírica es desalentadora con respecto a la colaboración entre OPVs. Prevalen los celos y la competencia. Un ejemplo lo encontramos en Guatemala. Un programa nuevo inició operaciones en una ciudad donde otro programa trabajaba desde hacía varios años. La nueva OPV decidió cobrar una tasa de interés por debajo de la que el antiguo programa cobraba, con el sólo propósito de captar más clientes, aunque fuera por medio de una competencia desleal. Aparentemente consiguió su propósito. El programa antiguo se vio en serias dificultades,

pero continuó operando. Debido a la inexperiencia y al bajo nivel de calidad en los servicios, la nueva OPV se vio pronto involucrada en serios problemas de morosidad; escasearon los fondos para prestar, su clientela recurrió a la OPV más antigua y en un corto período cerró sus puertas.

De esta anécdota se extrae más de una lección. No sólo refleja la desunión entre las OPVs, a que hacía referencia, sino que encierra algo más cuestionable todavía. Los mismos auspiciadores de programas no toman en cuenta estos aspectos que tanto daño causan al propio sector que quieren apoyar. Por mostrar resultados cortoplacistas, como son las colocaciones, en el caso de la anécdota relatada el efecto fue atentar contra el proceso del desarrollo institucional de una OPV más permanente, que estaba cumpliendo eficientemente un rol con la microempresa. Esto es perjudicial, porque resulta en altos costos para la sociedad.

Una segunda crítica es que las OPVs no son responsables ante ningún organismo. Sus juntas directivas, con muy pocas excepciones, no ejercen su verdadero mandato supervisor y muchas veces son los últimos en enterarse de los problemas institucionales. No son sujetos de regulación ni supervisión gubernamental. La gran mayoría no tienen verdaderas auditorías externas sobre la calidad de su cartera y ni siquiera cuentan con esquemas para clasificación de riesgo. El control de los donantes es ejercido en gran medida para verificar solamente el destino de los fondos o los procedimientos administrativos (Christen). Si no se responde a nadie: ¿no es de esperarse que la información sobre la ejecutoria de los programas sea acomodaticia? El resultado nefasto casi siempre le llega a los directores con un elemento de sorpresa, porque el autoengaño se hace norma.

El autoengaño acarrea muchos otros problemas que las OPVs no consideran. No existe rigor en la forma como presentan sus resultados operativos ni financieros. No tienen verdaderos sistemas de administración financiera y, peor aún, muchas ni siquiera cuentan con un especialista en finanzas. Esto es sumamente grave, pues las OPVs que apoyan a la microempresa están ofreciendo principalmente un servicio financiero: el crediticio.

Otra crítica se refiere al bajo volumen de operaciones. Muchas OPVs están conformes con atender a unos pocos cientos de usuarios (Revere). En Latinoamérica, sólo PRODEM/ BANCOSOL y ACTUAR/BOGOTA constituyen programas relativamente grandes (ambos cuentan con más de 30.000 usuarios activos), pero comparados con otros programas en Asia, como el Badam Kredit Kecamatan, BRI o Grameen Bank, son irrelevantes en términos de cobertura. Estos programas atienden entre uno y dos millones de clientes con crédito y hasta ocho millones de clientes con el servicio de ahorro (Olivares).

Como señala Claudio González Vega, las OPVs se han propuesto alcanzar un objetivo social con un instrumento financiero, el crédito. Esto tiene consecuencias enormes, que las OPVs todavía no comprenden, con muy pocas excepciones. Otorgar crédito implica conocer cuáles son las consecuencias de las variaciones de medio punto en las tasas de interés; implica tener un estricto sistema de gerencia financiera, de clasificación de riesgo, de creatividad y especialización para negociar fuentes de fondos; en otras palabras, implica conocer, poner en práctica y manejar toda una ingeniería financiera desconocida en el mundo de las OPVs; implica algo más que administrar financieramente, implica desarrollar sistemas financieros. Pero las OPVs han surgido de y se mueven en un universo donde las reglas de juego las rigen principios sociales y caritativos. De un enfoque “desarrollista” han evolucionado a otro puramente

económico. Los programas líderes en el apoyo a la microempresa no se sienten cómodos en la comunidad de donde surgieron; hablan otro idioma, pero tampoco entienden el nuevo mundo en donde tendrán que operar, el de las finanzas.

Dejemos de lado si la evolución ha sido dirigida o inconciente, el hecho es que las OPVs se encuentran inmersas en un entorno que les exige dejar de ser instituciones de financiamiento para convertirse en verdaderos intermediarios financieros. Si estas organizaciones optan por quedarse en este campo, serán evaluadas con los principios y criterios del mundo de las finanzas, no con los del mundo caritativo. Esto es inevitable y, de hecho, ya muchas organizaciones lo están experimentando. Cuando estos principios y criterios son aplicados, programas que habían sido considerados exitosos encuentran su posición e imagen muy disminuidas.

La intermediación financiera tiene unas reglas de juego que tocan las políticas macro-económicas, no la dinámica económica de una pequeña comunidad en una región remota. Esta es la nueva visión en el campo de la microempresa: la intermediación financiera. No basta con desarrollar metodologías para entregar préstamos, la intermediación también exige desarrollar metodologías para movilizar los recursos para esas colocaciones; diversificar los productos financieros ofrecidos a la población meta en su sentido amplio; en otras palabras, el esquema requiere que instituciones responsables socialmente y permanentes capten recursos del público en general para prestar al público en general (Drake y Otero).

El esquema no es lo nuevo. Este es justamente el rol asignado a los bancos del sistema, pero éstos tienen la gran debilidad de no disponer de las metodologías para atender a los empresarios informales. En el campo de la microempresa ya hay experiencias en este sentido. Los programas de Asia mencionados anteriormente lo están haciendo con significativo éxito.

Es cierto que esas organizaciones son bancos también, pero en Latinoamérica han surgido experiencias con otro tipo de entidades: el modelo de las cajas rurales en Perú, el modelo de FINCA en El Salvador y aquí mismo en Costa Rica, el modelo de la Cooperativa de la Asociación de Grupos Solidarios de Colombia, los modelos de movilización de ahorro rural de la Universidad del Estado de Ohio y hasta contamos con el modelo de PRODEM/BANCOSOL en Bolivia, que se convirtió en la primera OPV latinoamericana transformada en banco especializado en la microempresa.

La intermediación financiera como modelo para atender a la microempresa es la visión que nos presenta este libro. Ahí reside su contundente actualidad. Esta publicación tiene la virtud de señalarnos los aspectos más pertinentes de esa nueva visión, que guiará la labor en el campo de la microempresa en la presente década. Su invaluable utilidad se refleja en la selección de los trabajos presentados.

El capítulo “El financiamiento de la pequeña empresa” de Claudio González Vega ofrece un resumen de los enfoques utilizados por los programas que han apoyado al pequeño agricultor, sus características y sus errores. Desarrolla las consecuencias para los programas que han sido “dominados por los intereses de los deudores” y nos introduce a la nueva visión de la intermediación financiera. En otro documento, el autor presenta un marco teórico para el financiamiento de la pequeña empresa, relatando las experiencias más pertinentes con base en un estudio a nivel mundial. En un tercer trabajo reflexiona sobre los aspectos de viabilidad e integración a los mercados financieros de los programas que apoyan a la microempresa.

Elisabeth Rhyne y María Otero desarrollan “Un enfoque de sistemas financieros para las microempresas”. Partiendo de una reseña histórica de los enfoques utilizados por los programas

de microempresa, presentan una perspectiva de desarrollo de sistemas financieros, analizan a la microempresa como clientes de servicios financieros y hasta qué grado los sistemas financieros pueden satisfacer las necesidades de esa población meta, incluyendo los principios con los cuales se les entrega préstamos a los pobres. Resaltan la importancia del servicio de ahorro y de la autosuficiencia financiera y sus estrategias, para finalmente plantear una propuesta de servicios financieros para la microempresa.

Richard Meyer resume las principales experiencias recopiladas en evaluaciones de programas de microempresas, resaltando los diferentes enfoques y enfatizando los importantes problemas de política en el desarrollo de las microempresas.

El trabajo de Olivares enfoca su atención en los proveedores de los servicios a la microempresa, revisando las metas operativas más importantes de los programas: masificación, autosuficiencia y control de la morosidad, extrayendo algunas lecciones de programas exitosos.

El clave tema de la viabilidad financiera es presentado por tres autores, quienes logran enfocarlo desde ópticas diferentes. Claudio González Vega lo trata como una condición de éxito de los programas de microempresa, revisando sus implicaciones al interior de la institución, mientras que Tomás Miller lo enfoca desde un punto de vista más operativo, ofreciendo algunas útiles herramientas para que las instituciones puedan medir su ejecutoria. Rodrigo Chaves analiza el tema a la luz de las decisiones institucionales sobre el “tipo de materia prima” (tipos de fondos) por que opta, reflexionando sobre la incidencia de estas decisiones para el alcance de la viabilidad financiera.

Y hablando de nueva visión, Elisabeth Rhyne desarrolla los nuevos enfoques utilizados en la evaluación de los programas en el marco de la actual corriente de intermediación financiera, presentando una propuesta de esquema de evaluación.

Las operaciones de las OPVs en un contexto de tipo financiero encierran grandes riesgos institucionales. Nelson Aguilera Alfred revisa estos riesgos, tocando aspectos tan variados y claves como son los mercados financieros, el talento empresarial, los subsidios, el crédito dirigido y la capacitación de personal.

En la dinámica interna de los programas de microempresas exitosos interactúan tres grandes áreas: la financiera, la metodológica-operativa y la del desarrollo organizacional. Cada una de estas áreas ha jugado un papel más o menos protagónico en las diferentes etapas de trabajo con el sector, pero siempre han estado presentes. En el actual contexto, los aspectos financieros están jugando un papel preponderante, pero muy lejos de ser efectivos estarán aquellos programas que pretendan ignorar alguno de estos otros aspectos. Alvaro Cedeño nos presenta un documento donde resalta los aspectos de desarrollo organizacional más claves para una entidad que busca la excelencia, es decir, los denominados aspectos blandos institucionales. Revisa la importancia de los aspectos estratégicos institucionales, como el análisis del entorno, la definición (o revisión) de la misión institucional, las alianzas, la informática y los aspectos motivacionales, entre otros. En adición, aplica algunos de estos conceptos en el caso costarricense.

Finalmente, esta publicación que hoy nos reúne incluye una visión panorámica de los programas con microempresa en Costa Rica, desarrollado por Ronulfo Jiménez y Tomás Miller. Los autores presentan la amplia variedad de enfoques que se aplican, demostrando que coexisten

en el país algunos con vigencia actual y otros que todavía no han superado características de etapas anteriores.

Los contenidos descritos anteriormente reflejan en gran medida los retos, los principios, los temas, los criterios del contexto actual del trabajo con microempresas. Este entorno presenta desafíos nunca antes vistos para las entidades que las apoyan. Las OPVs tienen nuevas reglas de juego, posiblemente tendrán que competir con nuevos actores (ya existe un creciente interés de los bancos y otras entidades financieras para actuar con las microempresas), tendrán que importar tecnologías incipientes o inexistentes en su propio sector.

La mala noticia es que las opciones son pocas: o se involucran en el nuevo juego, o redefinen su misión o simplemente salen del mercado. La buena noticia es que en esta publicación encontrarán suficientes argumentos para tomar su decisión. Otra buena noticia es que el cambio es generador de oportunidades. Los cambios son norma y no deben ser causa de alarma (Peters). Las personas cambian, el entorno cambia, hasta las piedras lo hacen, por tanto el sector de las OPVs también puede cambiar. Pero sí es necesario desarrollar una capacidad de amor al cambio.

El contexto actual ciertamente presenta nuevas oportunidades. Algunas de ellas son las siguientes:

- (a) Las OPVs se mirarán a sí mismas más realísticamente. Esto resultará en un mejor auto-conocimiento, lo que puede utilizarse en el desarrollo de su verdadero potencial institucional.
- (b) La incursión de nuevos actores en el campo de la microempresa, como las entidades financieras tradicionales, puede traer nuevos conocimientos al sector y

conducir a nuevas alianzas (lo que también puede conducir a una mayor unión entre las mismas OPVs).

- (c) El desarrollo de metodologías para movilizar recursos locales puede contribuir al fortalecimiento de los mercados financieros nacionales, afectando positivamente la formación de riqueza en nuestros países.
- (d) Las nuevas exigencias pueden provocar una mayor eficiencia, menor dispersión de recursos y, por tanto, un mayor beneficio para la sociedad en general.
- (e) A fin de cuentas, la nueva visión de intermediación financiera propugna por un mayor acceso a servicios financieros para la microempresa, un esquema que propicia ampliamente los objetivos que le dieron origen a las OPVs que la apoyan: mejorar las condiciones de vida del pequeño productor.

Felicitamos a la Academia de Centroamérica y a la Universidad del Estado de Ohio por su liderazgo y excelente iniciativa a favor de la base productiva de nuestros países.

Muchas Gracias.

Mirtha Olivares

San José, 31 de marzo de 1993.